



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.5.2020
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Proposta modificata di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Il 29 maggio 2018 la Commissione europea ha adottato le proposte legislative relative all'uso dei finanziamenti della politica di coesione per il periodo 2021-2027¹, definendo il sostegno dei fondi intorno ad alcune fondamentali priorità di intervento dell'UE.

All'inizio di quest'anno, con la pandemia di Covid-19, l'economia europea ha dovuto far fronte a un profondo shock esogeno e simmetrico senza precedenti. Alla pressione immediata sui sistemi sanitari, con un bilancio grave per la popolazione, sono seguite conseguenze economiche e sociali repentine e imponenti.

Ne deriveranno un calo considerevole della produzione economica, una riduzione del numero di operatori economici e un forte aumento della disoccupazione e della povertà. Negli anni a venire si presenteranno sfide significative anche per le finanze pubbliche e per la gestione del debito, il che, a sua volta, potrebbe limitare gli investimenti pubblici necessari per la ripresa e lo sviluppo economici.

La risposta immediata è consistita in un adeguamento degli strumenti della politica di coesione attualmente disponibili nell'ambito dei programmi per il periodo 2014-2020. A tale proposito è stata adottata una prima modifica² del regolamento (UE) n. 1303/2013 al fine di rafforzare i sistemi sanitari degli Stati membri mediante maggiori investimenti e di sostenere gli operatori economici e i lavoratori. A tale modifica ne è seguita una seconda³, volta a offrire agli Stati membri una flessibilità eccezionale nella gestione e modifica dei rispettivi programmi, ove necessario per affrontare la situazione di crisi.

La Commissione propone inoltre di sfruttare appieno le potenzialità del bilancio dell'UE per mobilitare investimenti e anticipare il sostegno finanziario nei primi anni della ripresa, che saranno cruciali. Le presenti proposte si basano su due pilastri: da un lato, uno strumento europeo di emergenza per la ripresa, che potenzierà temporaneamente la capacità finanziaria del bilancio dell'UE sfruttandone il margine di manovra per raccogliere ulteriori finanziamenti sui mercati finanziari; dall'altro, un rafforzamento del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. La Commissione propone di rafforzare i programmi fondamentali mediante lo strumento europeo per la ripresa al fine di convogliare rapidamente gli investimenti là dove sono più necessari, potenziare il mercato unico, intensificare la collaborazione in settori come la salute e la gestione delle crisi e dotare l'Unione di un bilancio su misura per guidare la transizione a lungo termine verso un'Europa più resiliente, verde e digitale, sostenendo nel contempo i principi del pilastro europeo dei diritti sociali.

La presente proposta rientra nel secondo pilastro sopra indicato. Gli investimenti della politica di coesione nel periodo 2021-2027 dovranno operare a lungo termine quali strumenti di potenziamento della crescita e della convergenza a partire dal 2021, quando si prevede che l'economia inizierà a riprendersi dalla grave recessione.

A tale riguardo risulta chiaramente confermata l'opportunità di formulare la politica di coesione per il periodo 2021-2027 attorno a strategie di crescita adeguate alle esigenze future,

¹ COM(2018) 375 final.

² Regolamento (UE) 2020/460.

³ Regolamento (UE) 2020/558.

in particolare attraverso una concentrazione tematica incentrata sulla competitività economica, sugli obiettivi del Green Deal e sulla promozione del pilastro europeo dei diritti sociali. È fondamentale garantire condizioni favorevoli a una ripresa rapida che spiani la strada allo sviluppo economico dell'UE, perseguendo nel contempo l'obiettivo sancito dal trattato di promuovere la convergenza e ridurre le disparità. Nel fornire sostegno, occorre rivolgere particolare attenzione alle regioni maggiormente colpite dalla crisi e con minori capacità di ripresa.

D'altro canto, l'apparizione repentina e ampiamente impreveduta della pandemia mostra la necessità di una politica di coesione maggiormente flessibile e reattiva. Va anzitutto concessa maggiore flessibilità agli Stati membri per il trasferimento delle risorse tra i Fondi in qualsiasi momento del periodo di programmazione.

È altresì indispensabile che il quadro giuridico della politica di coesione preveda meccanismi a cui si possa ricorrere rapidamente nel caso in cui l'Unione sia colpita da ulteriori shock nei prossimi anni. Si propongono quindi misure per l'uso di tali fondi in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete, per le quali sono definiti criteri, per garantire la possibilità di prevedere deroghe a talune norme allo scopo di agevolare la risposta a tali circostanze. In tale contesto, alla Commissione dovrebbe essere conferito il potere di adottare atti di esecuzione al fine di disporre misure temporanee che contribuiscano a far fronte a circostanze eccezionali e inconsuete.

Infine la pandemia di Covid-19, giunta dopo ritardi e carenze nell'attuazione, ha compromesso la capacità dei beneficiari di completare in tempo le operazioni che hanno ricevuto sostegno nell'ambito dei programmi 2014-2020. A causa delle conseguenze finanziarie della crisi, i beneficiari potrebbero non essere in grado di finanziare il completamento delle operazioni in questione prima della scadenza dei termini. A tale riguardo dovrebbe essere concessa ulteriore flessibilità per consentire lo scaglionamento delle operazioni.

Le modifiche qui proposte sono integrate da una parallela proposta di modifica della proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione⁴, allo scopo di rafforzare la preparazione dei sistemi sanitari e di sfruttare meglio il potenziale della cultura e del turismo in considerazione della vulnerabilità di questi settori alla crisi e della loro importanza cruciale in diverse regioni. Analogamente, la presente proposta è corredata di una proposta di modifica della proposta di regolamento relativo al Fondo sociale europeo Plus⁵, allo scopo di rafforzare il sostegno alle misure in materia di occupazione giovanile e povertà infantile e di concentrarsi maggiormente sul sostegno della forza lavoro in vista delle transizioni verde e digitale.

A livello dell'Unione il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche è il quadro di riferimento per individuare le priorità nazionali in tema di riforme e investimenti, anche per quanto riguarda il sostegno a titolo dei Fondi. Nel corso degli anni si sono creati stretti legami tra il processo del semestre europeo e gli investimenti della politica di coesione, il che ha reso tale politica particolarmente adatta a realizzare gli investimenti individuati nel processo del semestre europeo. Il processo del semestre europeo ha già indicato settori prioritari specifici per l'anticipo degli investimenti pubblici al fine di contribuire alla ripresa e allo sviluppo economici.

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente proposta è limitata a modifiche mirate della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti ("proposta di regolamento sulle disposizioni comuni") e ne mantiene la coerenza con le altre politiche dell'Unione.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La proposta si fonda sull'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che contiene la base giuridica per l'adozione di regolamenti che dettano le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti.

Essa si fonda altresì sull'articolo 177 TFUE e sull'articolo 349 TFUE.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La proposta non modifica la modalità di attuazione della politica di coesione, che è mantenuta in regime di gestione concorrente.

La gestione concorrente si fonda sul principio di sussidiarietà, in quanto la Commissione delega agli Stati membri e alle regioni le attività di programmazione strategica e di attuazione. La gestione concorrente limita l'azione dell'UE a quanto necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti dai trattati.

- **Proporzionalità**

La proposta costituisce una modifica limitata e mirata che non va oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di prevedere ulteriore flessibilità nella gestione dei programmi e una maggiore reattività nell'adeguamento delle disposizioni di attuazione essenziali, al fine di far fronte a potenziali shock simmetrici nel futuro.

Il conferimento di poteri proposto consente alla Commissione, in caso di crisi future, di adottare una serie limitata di misure immediate per un periodo di tempo limitato. La proposta soddisfa quindi il principio di proporzionalità.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La presente proposta modifica una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

N/A

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Non è stata effettuata alcuna consultazione dei portatori di interessi esterni. La proposta è stata tuttavia preceduta nelle ultime settimane da ampie consultazioni tenute con gli Stati membri e con il Parlamento europeo.

- **Assunzione e uso di perizie**

N/A

- **Valutazione d'impatto**

La proposta di regolamento sulle disposizioni comuni è stata corredata di una valutazione d'impatto. La valutazione d'impatto ha convalidato il sistema di attuazione proposto per tali Fondi, quale indicato nella proposta di regolamento sulle disposizioni comuni del 29 maggio 2018.

Le modifiche proposte della proposta di regolamento sulle disposizioni comuni sono limitate e mirate e non prevedono di modificare l'architettura e i pilastri della proposta iniziale. Esse apportano soltanto miglioramenti e adeguamenti limitati sulla scorta degli insegnamenti appresi nel contesto della pandemia di Covid-19 e dei suoi effetti. Non è stata quindi effettuata alcuna valutazione d'impatto a sé stante.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Le modifiche proposte della proposta di regolamento sulle disposizioni comuni sono limitate e mirate e non prevedono di modificare elementi che potrebbero essere rilevanti per i controlli dell'adeguatezza della legislazione o per la semplificazione.

- **Diritti fondamentali**

La proposta non incide su alcun diritto fondamentale in quanto non modifica i corrispondenti elementi della proposta sulle disposizioni comuni del 29 maggio 2018.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La modifica proposta non comporta alcun cambiamento per la proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027⁶.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

N/A

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

N/A

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Le modifiche proposte della proposta di regolamento sulle disposizioni comuni si concentrano sui seguenti elementi:

⁶ COM(2018) 322 final.

- maggiore flessibilità per il trasferimento delle risorse tra i Fondi, integrata da ulteriore flessibilità per i trasferimenti tra FESR, FSE+ o Fondo di coesione a norma dell'articolo 21;
- conferimento alla Commissione del potere di adottare atti di esecuzione per prevedere misure temporanee per l'uso dei Fondi in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete, che consentano di:
 - aumentare i pagamenti intermedi di 10 punti percentuali;
 - selezionare operazioni già completate;
 - prevedere l'ammissibilità retroattiva delle operazioni;
 - prorogare i termini per la presentazione di documenti e dati;
- abbassare a 5 000 000 EUR la soglia relativa alle operazioni che possono essere scaglionate su due periodi di programmazione.

Proposta modificata di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti

La proposta COM(2018) 375 della Commissione è così modificata:

- 1) è inserito il considerando 15 bis seguente:

"(15 bis) Per garantire agli Stati membri flessibilità nell'assegnazione delle risorse finanziarie e nell'adeguamento di tali assegnazioni in funzione delle loro esigenze specifiche, è necessario prevedere che essi abbiano la possibilità, all'inizio del periodo di programmazione o durante la fase di attuazione, di richiedere trasferimenti limitati dai Fondi a qualsiasi altro strumento in regime di gestione diretta o indiretta oppure tra i fondi stessi.";

- 2) è inserito il considerando 20 bis seguente:

"(20 bis) Al fine di consentire una risposta rapida alle circostanze eccezionali e inconsuete previste dal patto di stabilità e crescita che possono verificarsi durante il periodo di programmazione, è opportuno prevedere misure temporanee per agevolare il ricorso ai fondi in risposta a tali circostanze.";

- 3) il considerando 71 è sostituito dal seguente:

"(71) Al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione per l'adozione degli accordi di partenariato, l'adozione o la modifica dei programmi e l'applicazione delle rettifiche finanziarie, è opportuno attribuire alla Commissione competenze di esecuzione. È opportuno che le competenze di esecuzione riguardanti il formato da usare per la segnalazione delle irregolarità, i dati elettronici da registrare e conservare e il modello della relazione finale in materia di performance siano esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio(*). Sebbene tali atti siano di carattere generale, è opportuno far ricorso alla procedura consultiva in quanto essi stabiliscono solo aspetti, forme e modelli di natura tecnica. Il conferimento delle competenze di esecuzione in relazione alla definizione della ripartizione delle dotazioni finanziarie per il FESR, il FSE+ e il Fondo di coesione dovrebbe essere adottato senza ricorso alla procedura di comitato, in quanto esse costituiscono unicamente l'applicazione di una metodologia di calcolo predefinita. Inoltre, il conferimento delle competenze di esecuzione in relazione alle misure temporanee per l'uso dei fondi in risposta a circostanze eccezionali dovrebbe essere adottato senza ricorso alla procedura di comitato, in quanto l'ambito di applicazione è determinato dal patto di stabilità e crescita ed è limitato alle misure stabilite dal presente regolamento.

(*) Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13).";

- 4) all'articolo 1, il paragrafo 2 è sostituito dal seguente:

"2. Il presente regolamento non si applica alla componente Occupazione e innovazione sociale del FSE+ né alle componenti in gestione diretta o indiretta del FEAMP, dell'AMIF, dell'ISF e del BMVI, ad eccezione dell'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione.";

- 5) all'articolo 8, la lettera d) è sostituita dalla seguente:

"d) se pertinente, la ripartizione delle risorse finanziarie per categoria di regioni, redatta in conformità all'articolo 102, paragrafo 2, e gli importi delle dotazioni di cui si propone il trasferimento a norma degli articoli 21 e 105, compresa la giustificazione di tali trasferimenti;"

- 6) l'articolo 21 è così modificato:

- a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

"1. Gli Stati membri possono chiedere, nell'accordo di partenariato o nella richiesta di modifica di un programma, di trasferire un importo che, in totale, va fino al 5 % della dotazione nazionale iniziale di ciascun Fondo dal Fondo in questione a qualsiasi altro strumento in regime di gestione diretta o indiretta.

Gli Stati membri possono anche chiedere, nell'accordo di partenariato o nella richiesta di modifica di un programma, di trasferire un importo che, in totale, va fino al 5 % della dotazione nazionale iniziale di ciascun Fondo dal Fondo in questione a un altro Fondo o altri Fondi. Gli Stati membri possono chiedere di trasferire un ulteriore importo che, in totale, va fino al 5 % della dotazione nazionale iniziale per Fondo tra FESR, FSE+ o Fondo di coesione entro il limite delle risorse globali dello Stato membro a titolo dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita".;

- b) il paragrafo 3 è sostituito dal seguente:

"3. Le richieste di modifica di un programma stabiliscono l'importo totale trasferito per ogni anno per Fondo e per categoria di regioni; ove pertinente, le richieste sono debitamente giustificate e accompagnate dai programmi riveduti in conformità all'articolo 19.";

- c) il paragrafo 5 è sostituito dal seguente:

"5. Qualora la richiesta riguardi la modifica di un programma, possono essere trasferite solo le risorse di anni civili futuri.";

- 7) al titolo II, capo III, il titolo è sostituito dal seguente:

"Misure collegate a una sana governance economica e a circostanze eccezionali e inconsuete";

- 8) è inserito l'articolo 15 bis seguente:

"Articolo 15 bis

Misure temporanee per l'utilizzo dei Fondi in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete

Qualora, dopo [*data di entrata in vigore del presente regolamento*], il Consiglio abbia riconosciuto il verificarsi di un evento inconsueto al di fuori del controllo di uno o più Stati membri che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale degli stessi, o di una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, come previsto all'articolo 5, paragrafo 1, decimo comma, all'articolo 6, paragrafo 3, quarto comma, all'articolo 9, paragrafo 1, decimo comma, e all'articolo 10, paragrafo 3, quarto comma, del regolamento (CE) n. 1466/97 (**), oppure il verificarsi di eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche, come previsto all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97, la Commissione, mediante una decisione di esecuzione e per il periodo definito in detta decisione, può disporre le seguenti misure:

- a) su richiesta di uno Stato membro, aumentare i pagamenti intermedi di 10 punti percentuali in aggiunta al tasso di cofinanziamento applicabile, senza superare il 100 %, in deroga all'articolo 106, paragrafi 3 e 4;
- b) consentire alle autorità di uno Stato membro di selezionare, per ricevere sostegno, le operazioni portate materialmente a termine o pienamente attuate prima che la domanda di finanziamento a titolo del programma sia stata presentata all'autorità di gestione, in deroga all'articolo 57, paragrafo 6, a condizione che l'operazione costituisca una risposta alle circostanze eccezionali;
- c) prevedere che le spese per le operazioni che costituiscono una risposta a tali circostanze siano ammissibili a partire dalla data in cui il Consiglio ha confermato il verificarsi di tali circostanze, in deroga all'articolo 57, paragrafo 7;
- d) prorogare al massimo di tre mesi i termini per la presentazione di documenti e la trasmissione di dati alla Commissione, in deroga all'articolo 36, paragrafo 5, all'articolo 37, paragrafo 1, all'articolo 39, paragrafo 2, e all'articolo 44, paragrafo 3, primo comma.

(*) Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1).";

- 9) all'articolo 111, paragrafo 1, la lettera b) è sostituita dalla seguente:
"b) il costo totale dell'operazione è superiore a 5 000 000 EUR;"
- 10) gli allegati I, II e V sono modificati conformemente all'allegato della presente proposta.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente